Evaluatie welstandsnota en Commissie Ruimtelijke Kwaliteit



Een evaluatie van de huidige welstandsnota en werkwijze van de Commissie ruimtelijke kwaliteit, met inachtneming van de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

gemeente Overbetuwe

Datum: 16 september 2022

Doel/probleemstelling

Het doel van deze memo is te komen tot uitgangspunten voor het nieuwe welstandsbeleid, rekening houdend met de komst van de nieuwe Omgevingswet en rekening houdend met de evaluatie van de huidige welstandsnota en huidige werkwijze van de Commissie ruimtelijke kwaliteit.

Aanleiding

In een themasessie van het college d.d. 24 mei 2022 zijn uitgangspunten voor het nieuwe welstandsbeleid besproken. Het college heeft hierop aangegeven eerst een tussenstap in te willen bouwen, waarin zowel het college (tijdens een themasessie) als ook de gemeenteraad (op een RTGC) samen met elkaar in gesprek kunnen over zowel het huidige beleid en de huidige werkwijze van de Commissie ruimtelijke kwaliteit alsook de gewenste nieuwe richting. De uitkomsten uit deze themasessie en het RTGC dienen daarmee als input voor het opstellen van uitgangspunten voor het nieuwe welstandsbeleid.

Gebruikte bronnen

Bij de totstandkoming van deze memo is gebruik gemaakt van diverse bronnen:

- Jaarverslag 2019/2020 Commissie ruimtelijke kwaliteit Overbetuwe (Gelders Genootschap);
- Verslag evaluatie Commissie ruimtelijke kwaliteit 2019 d.d. 30 januari 2020 (jaarlijkse evaluatie tussen de leden van de commissie, ambtelijk secretaris welstand en vergunningverleners);
- Omgevingswet (voor inzicht in de wettelijke vereisten), verwachte datum inwerkingtreding d.d. 1 januari 2023

Daarnaast hebben diverse gesprekken plaatsgevonden met de voormalige en huidige ambtelijk secretaris, stedenbouwkundige en vergunningverleners over de huidige en gewenste werkwijze, onder begeleiding van een extern stedenbouwkundig bureau. Doel van deze gesprekken was inzicht te krijgen in wat goed gaat en wat – in het licht van de Omgevingswet – aanscherping verdient.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt de huidige situatie en werkwijze rondom welstandsbeleid (paragraaf 1.1) en de commissie ruimtelijke kwaliteit en monumentencommissie (paragraaf 1.2) beschreven. Zo gaan we in paragraaf 1.1. eerst in op de opbouw van de huidige welstandsnota beschreven, gevolgd door een evaluatie hierop. In paragraaf 1.2 beschrijven we de werking van de huidige commissie ruimtelijke kwaliteit en de monumentencommissie, onderbouwd door cijfers, waarna ook een evaluatie van de huidige werkwijze te lezen is. Ook geven we hier een doorkijk naar het raadsvoorstel voor de nieuwe gemeentelijke adviescommissie monumenten en welstand (benodigd onder de Omgevingswet).

In hoofdstuk 2 verwijzen we naar een notitie van een extern stedenbouwkundig bureau, dat op basis van deze evaluatie, komt tot voorstel tot uitgangspunten voor het nieuwe welstandsbeleid. In de bijlage leest u vervolgens wat onder de Omgevingswet de wettelijke vereisten gaan worden rondom welstand en monumenten.

Hoofdstuk 1 De huidige situatie

1.1 De huidige welstandsnota (uit 2016)

1.1.1 Opbouw van de welstandsnota

De gemeente heeft in de welstandsnota Overbetuwe 2016 regels opgenomen waar gebouwen en de omgeving aan moeten voldoen. Met deze welstandsnota geeft de gemeente uitvoering aan de eisen die de Woningwet stelt ten aanzien van het welstandstoezicht. Veranderingen in de gemeente gaan vaak heel geleidelijk. Door kleine bouwinitiatieven van particulieren en grotere ontwikkelingen verandert de omgeving voortdurend. Het welstandsbeleid is één van de middelen waarmee de gemeenteraad stuurt op de ruimtelijke kwaliteit van de gemeente.

In principe wordt elk bouwplan getoetst aan “redelijke eisen van welstand”. Met ander woorden: heeft het plan, zowel op zichzelf als in zijn omgeving, een aanvaardbare vormgeving? Ofwel: ziet het er acceptabel uit en past het in de omgeving? Die toets wordt gedaan door de Commissie ruimtelijke kwaliteit (CRK). Deze commissie is onafhankelijk en bestaat overwegend uit deskundige mensen. Een positief welstandadvies is een voorwaarde voor het verlenen van een omgevingsvergunning (tenzij het college gemotiveerd van het advies afwijkt).

In de welstandsnota staan criteria voor toetsing. Sommige criteria gelden voor de gehele gemeente. Andere alleen in bepaalde gebieden. We kennen drie soorten welstandscriteria: gebiedsgerichte criteria, objectgerichte criteria en criteria voor veel voorkomende kleine bouwwerken.

- Voor elk gebied (de gemeente is verdeeld in 15 gebieden zoals woonwijken, bedrijfsterreinen, agrarisch gebied e.d.) gelden eigen *gebiedsgerichte criteria*. Die criteria komen voort uit de gebiedsbeschrijving. De criteria gaan over de situering, de vormgeving, de detaillering, de kleur en het materiaalgebruik van het plan. In de criteria is vaak verwezen naar de gebiedsbeschrijving, bijvoorbeeld: “er dienen kleuren en materialen te worden toegepast die overeenstemmen met de bestaande karakteristieken zoals in de gebiedsbeschrijving beschreven”. De gebiedsbeschrijvingen zijn ingedeeld met een aantal kopjes: structuur, bebouwing, detaillering en bijzondere elementen. Hierdoor zijn op relatief eenvoudige wijze de kenmerken terug te vinden. Die kenmerken zijn nodig bij het ontwerp van een bouwplan.

- Er zijn ook criteria, die niet gebiedsspecifiek zijn, maar gemeentebreed gelden. Dat zijn de *objectgerichte criteria*. Het gaat hier bijvoorbeeld om criteria voor excessen, monumenten, zendinstallaties en architectonische kwaliteit.

- *Criteria voor veel voorkomende kleine bouwwerken* zijn opgenomen in de bijlage van de welstandsnota. Uitgangspunt is dat alle kleine bouwwerken (zoals erkers, erfafscheidingen, en dakkapellen) inclusief reclames in eerste instantie ambtelijk aan het loket worden getoetst (het ‘afdoen in ambtelijk mandaat’).

1.1.2 Evaluatie huidige welstandsnota

In het huidige gemeentelijke welstandsbeleid zien we dat per gebied sprake is van maatwerk en dat de toetsingskaders zijn afgestemd op de aanwezige kwaliteiten. Dat maakt dat bijvoorbeeld in een reguliere woonwijk meer mogelijk is dan in een gebied met een hoge monumentale waarde of in een fraai landschap. Dit integraal kijken naar omgevingskwaliteit is ook het uitgangspunt van de nieuwe Omgevingswet.

De commissie Ruimtelijke Kwaliteit merkt dat een goede ruimtelijke kwaliteit al begint in de RO-fase, waar plaatsing en omvang worden bepaald. Een vroegtijdige dialoog in deze planontwikkelingsfase is dan ook niet meer weg te denken. De adviseur ruimtelijke kwaliteit (gemandateerd door de commissie) probeert dan ook vanuit een ‘ja-mits’ houding initiatiefnemers, ondernemers en architecten te stimuleren om met oog voor de omgeving mooie plannen te maken. Plannen die bijdragen aan hun individuele (woon)wensen én tegelijkertijd aan de gemeentelijke ambities voor een goede omgevingskwaliteit van Overbetuwe. Deze houding sluit goed aan bij de Omgevingswet die (naar verluid) op 1 januari 2023 in werking zal treden.

De behoefte om dus niet alleen aan het eind van het proces een toetsende rol te hebben, maar ook eerder in het proces te kunnen inspireren wordt zowel door gemeente als commissie gevoeld. Het meedenken aan de voorkant in plaats van alleen toetsen aan de achterkant past immers goed bij de doelen van de Omgevingswet. In de nieuw op te stellen welstandsnota kan dan ook meer aandacht worden besteed aan inspirerende kaders.

Het is overigens niet zo dat als een plan niet past binnen de huidige welstandsnota een omgevingsvergunning nooit kan worden verleend. Zo is bij het plan Vier Wieken 2 in Valburg de afweging gemaakt dat – hoewel de spraakmakende architectuur niet volledig paste binnen de uitgangspunten van de welstandsnota – er toch een positief advies kon worden afgegeven. En bij grotere projecten kan er altijd voor gekozen worden om een nieuw beeldkwaliteitsplan op te stellen. Daarnaast is een advies van de commissie ook alleen een advies; het college van B&W kan – mits goed gemotiveerd – van dit advies afstappen.

De laatste jaren zien we in den lande steeds vaker dat gemeenten experimenteren met welstandsvrije zones. Gebieden waarvoor geen welstandsregels gelden. Hier wordt wisselend naar gekeken, vooral ook omdat men bang is voor excessen. Daar kan men dan ook niet tegen optreden. In welstandsvrije gebieden geldt natuurlijk wel de wettelijke basis voor monumenten, maar toetsen op welstand is dan niet meer aan de orde.

Daarnaast is uit meerdere gesprekken ambtelijk naar voren gekomen dat er met de komst van de Omgevingswet er een momentum ontstaat om te komen tot een reductie van de sturende regels tot 50%. Het streven naar minder regels is immers één van de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Deze reductie kan – zo wordt ambtelijk gevonden - worden bereikt door vooral ook meer te gaan werken met inspirerende kaders (naast toetsende kaders), door het aantal verschillende gebieden (met elk een eigen set regels) te verminderen en vooral ook per gebied te bekijken wat het sturingsniveau zou moeten zijn (gebieden met uitgebreide kaders, beperkte kaders of geen kaders). Wel wordt de noodzaak voor een excessenregeling gevoeld om in te kunnen grijpen waar nodig. Regels over stedenbouw, cultuurhistorie, groen, etc. krijgen dan een plek in het Omgevingsplan. Regels in de welstandsnota kunnen dan gaan over architectuur, welstand en monumenten.

1.2 De Commissie Ruimtelijke Kwaliteit

1.2.1 Werking van de huidige Commissie Ruimtelijke Kwaliteit en Monumentencommissie

De Commissie Ruimtelijke Kwaliteit heeft de wettelijke taak om het college van B&W te adviseren over de uiterlijke kwaliteit van bouwwerken op zichzelf en in hun omgeving. Welke de ambities en randvoorwaarden voor kwaliteit zijn en hoe je dat kunt borgen, staat in de gemeentelijke welstandsnota. Dit vormt ook de basis voor advisering door de commissie.

Het grootste deel van de plannen wordt onder mandaat van de commissie door de adviseur ruimtelijke kwaliteit afgehandeld. Daarbij was tot vorig jaar ook een burgerlid aanwezig. Deze heeft per januari 2022 ontslag genomen. Met de komst van de Omgevingswet in gedachte is er bewust voor gekozen geen vervanger aan te wijzen. De adviseur ruimtelijke kwaliteit bezoekt wekelijks de gemeente en bespreekt dan in vooroverleg de plannen met initiatiefnemers. Dit in aanwezigheid van de secretaris van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (CRK) van de gemeente. Bij plannen met een monumentenaspect of in cultuurhistorisch waardevolle gebieden, schuift ook de adviseur cultuurhistorie van het Gelders Genootschap aan. Deze besprekingen worden ook wel de ‘kleine’ commissie genoemd. Er wordt per planbeoordeling 15 minuten ingepland. Grotere en plannen met bezoekers worden waar mogelijk afgewisseld met kleinere plannen zonder bezoek.

Alleen grootschalige of complexe projecten schuiven door naar de ‘grote’ commissie die multidisciplinair is samengesteld: architectuur, landschap, cultuurhistorie en stedenbouw (op afroep is ook de discipline duurzaamheid beschikbaar). Deze wordt ingepland wanneer noodzakelijk. Er wordt dan per initiatief gekeken welke disciplines aan moeten schuiven. De laatste jaren is er echter nooit een noodzaak geweest om deze ‘grote’ commissie bijeen te laten komen. Door zowel commissie als gemeente is aangegeven dat hiervoor (ook bij monumenten) geen aanleiding bestond. Dit komt omdat er bij grotere plannen vooraf altijd een beeldkwaliteitsplan wordt opgesteld. Een dergelijk plan wordt dan door de kleine commissie getoetst op werkbaarheid en daardoor is een toetsing door de ‘grote’ commissie niet meer aan de orde.

Zoals in paragraaf 1.1.1 beschreven kan een aantal plannen ook in ambtelijk mandaat worden afgedaan; de secretaris van de CRK kan dan zelfstandig besluiten op welstand. Dit kan op twee manieren: op basis van een eerder positief advies van de adviseur ruimtelijke kwaliteit of op basis van de in de welstandsnota opgenomen sneltoetscriteria.

Voor de monumentencommissie wordt dezelfde procedure gevolgd.

1.2.2 Cijfers

In het jaar 2019:

<table>
<tr><td rowspan="3">354 plannen in totaal behandeld</td><td>354 in mandaat adviseur ruimtelijke kwaliteit
(20 dossiers betrekking op monument)</td><td>53% positief advies</td><td>47% wijziging plan nodig[1]</td></tr>
<tr><td colspan="3">0 plannen in ambtelijk mandaat</td></tr>
<tr><td colspan="3">0 plannen aan voltallige commissie voorgelegd</td></tr>
</table>

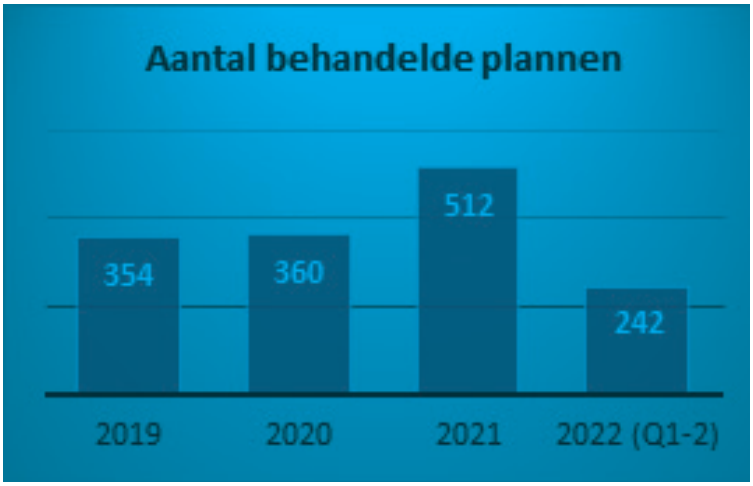
[1] Uit het systeem kunnen we niet halen wat de grootte van de planwijziging betreft. Het kan hierbij ook om kleine wijzigingen gaan.

In het jaar 2020:

360 plannen in totaal behandeld	305 in mandaat adviseur ruimtelijke kwaliteit *(18 dossiers betrekking op monument)*	195 keer aanvraag omgevingsvergunning	77,5% akkoord	22,5% niet akkoord
		70 keer vooroverleg	45% akkoord	55% niet akkoord
		25 keer intern verzoek		
		15 keer adviesgesprek		
	55 plannen in ambt. mandaat	56,4% o.b.v. eerder positief advies		
		43,6% o.b.v. sneltoetscriteria welstandsnota		
	0 plannen aan voltallige commissie voorgelegd			

Voor 2021 en 2022 hebben we nog geen jaarverslag vanuit de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit ontvangen, met hierin de cijfermatige inzichten zoals we dit voor 2019 en 2020 hebben gekregen. Een uitdraai uit ons vergunningensysteem laat het volgende zien:

	2021	2022 Q1/Q2)
Aanvraag Omgevingsvergunning	394	179
Vooroverleg	78	42
Interne adviesgesprekken	36	18
Overig	4	3
Totaal	512	242



Echte conclusies voor de jaren 2021 en 2022 zijn niet uit onze systemen te trekken. We kunnen hieruit niet afleiden in hoeveel % van de gevallen bijvoorbeeld het advies negatief was of hoe het advies is afgedaan (in ambtelijk mandaat of niet). Hiervoor dienen we te wachten op het jaarverslag van de Commissie. Wel zien we duidelijk een groei van het aantal behandelde plannen. Dit is consistent met de groei in het aantal aanvragen Omgevingsvergunning.

1.2.3 Evaluatie huidige werkwijze Commissie ruimtelijke kwaliteit

De commissie geeft aan dat de gesprekken met bezoekers goed verlopen, de voorzittersrol wordt door de secretaris opgepakt en de commissieleden kunnen zich volledig richten op de inhoudelijke beoordeling. Hierbij wordt gezamenlijk gezocht naar oplossingsrichtingen, wat door bezoekers als positief wordt ervaren.

Voor het tijdig behandelen van aanvragen omgevingsvergunning is een wekelijkse beoordeling in de ‘kleine’ commissie noodzakelijk (afhandeling door adviseur ruimtelijke kwaliteit). Deze noodzaak wordt onder de Omgevingswet belangrijker, nu de doorlooptijden voor de omgevingsvergunning korter worden.

In 2020 is ongeveer 15% van de aanvragen in ambtelijk mandaat afgedaan (zie paragraaf 1.1.1. m.b.t. ambtelijke toetsing van kleine bouwwerken); iets minder dan de helft daarvan op basis van de sneltoetscriteria uit de welstandsnota. Hier ligt zeker ruimte voor groei. Dit ambtelijk mandaat wordt namelijk als positief ervaren, en zowel gemeente als commissie zien hier mogelijkheden voor het verruimen van de beoordeling onder mandaat. Afgesproken is dat dit zal worden bekeken bij de aanpassing van de welstandsnota.

Zoals ook in paragraaf 1.2.1. beschreven zijn er de afgelopen jaren geen plannen behandeld in de voltallige ‘grote’ commissie. Er zijn wel planontwikkelingen waarbij de behoefte is aan ‘sparren’ met een extra deskundige; dit geeft een breder inzicht om te komen tot een afgewogen beoordeling. De mogelijkheid om specialisten met specifieke kennis te kunnen toevoegen wordt als wenselijk ervaren. Het Gelders Genootschap heeft een veelheid van disciplines beschikbaar (en wordt ook geregeld ingehuurd door onze gemeente); wij zijn echter ook vrij om deze specifieke kennis elders te contracteren.

Kansen voor verbetering van de werkwijze liggen daarmee in de omvang van de commissie (geen grote commissie meer, maar flexibel inhuren waar nodig), meer aanvragen in ambtelijk mandaat kunnen afhandelen voor de nodige snelheid in het proces, en waar nodig een afvaardiging van de commissie laten meedenken in vooroverleg (Omgevingstafel) in plaats van alleen toetsende rol aan te moeten nemen.

1.2.4 Raadsvoorstel gemeentelijke adviescommissie monumenten en welstand

Per datum inwerkingtreding Omgevingswet (naar verwacht op 1 januari 2023) kent onze gemeente de Gemeentelijke Adviescommissie Monumenten en Welstand. De huidige Commissie Ruimtelijke Kwaliteit en de huidige Monumentencommissie komen daarmee te vervallen.

Hiertoe wordt verwezen naar het raadsvoorstel Verordening gemeentelijke Adviescommissie monumenten en welstand gemeente Overbetuwe en benoemingsbesluit leden commissie ruimtelijke kwaliteit (InProces: 2022-034751), welke op 15 november 2022 ter besluitvorming bij de raad voorligt.

Met het vertrek van de huidige adviseur ruimtelijke kwaliteit is het namelijk nodig nieuwe leden voor de commissie ruimtelijke kwaliteit te benoemen. Met een overgangsbepaling in de verordening zorgen we ervoor dat de – onder de huidige regelgeving - nieuw ingestelde commissie per datum inwerkingtreding verder gaat als gemeente adviescommissie onder de Omgevingswet.

Bij het opstellen van de nieuwe verordening op de gemeentelijke adviescommissie monumenten en welstand is gebruik gemaakt van een modelverordening van de VNG, voor zover mogelijk aangepast naar de huidige bestaande gemeentelijke situatie. De verordening en de commissie monumenten en welstand voldoen daarmee (na vaststelling door de gemeenteraad) aan de Omgevingswet. Een aantal wettelijke eisen hebben we alvast moeten doorvoeren, zoals het benoemen van twee leden op monumenten. Verder is de ‘grote’ commissie omgezet naar een flexibiliteitsbepaling: extra expertise invliegen waar nodig. We regelen daarmee hetzelfde als eerst, alleen kunnen we makkelijker/ flexibeler schakelen wat de snelheid ten gunste komt. De verordening zal echter wellicht nog wel aangescherpt moeten worden nadat de nieuwe welstandsnota is opgesteld en vastgesteld.

Hoofdstuk 2 Uitgangspunten voor de nieuwe welstandsnota

We hebben een extern stedenbouwkundig bureau gevraagd een notitie te schrijven met hierin een aantal uitgangspunten waaraan de nieuwe welstandsnota moet voldoen.

Onder begeleiding van dit bureau hebben diverse gesprekken plaatsgevonden met de voormalige en huidige ambtelijk secretaris, stedenbouwkundige en vergunningverleners over de huidige en gewenste werkwijze. Doel van deze gesprekken was inzicht te krijgen in wat goed gaat en wat – in het licht van de Omgevingswet – aanscherping verdient. Alle informatie uit onderhavig evaluatie-verslag is daarbij ter tafel gekomen.

Alle inzichten zijn vervolgens vertaald in het document Uitgangspuntennotitie nieuw welstandsbeleid d.d. 20 september 2022. Hiertoe wordt verwezen (InProces: 2021-010504). De gemeenteraad wordt verzocht deze uitgangspunten vast te stellen.

Bijlage: Wettelijke vereisten onder de Omgevingswet

De gemeente blijft onder de Omgevingswet verantwoordelijk voor de ruimtelijke kwaliteit. Uitgangspunt is wel dat bij ruimtelijke initiatieven telkens een afweging plaatsvindt in hoeverre deze bijdragen aan een ‘goede omgevingskwaliteit’. Dan spreken we over bijvoorbeeld thema’s welstand, cultuurhistorie, landschap, stedenbouw en openbare ruimte. Welstand is dus slechts een onderdeel van de ruimtelijke kwaliteit; welstand gaat over de uiterlijke kwaliteit van de gebouwde omgeving (zoals vorm- en materiaalgebruik).

Alle regels over ruimtelijke kwaliteit dienen op termijn een plek te krijgen in de nieuwe instrumenten omgevingsvisie en omgevingsplan. Hoe dat precies te organiseren, is een groeiproces. Gemeenten hebben tot uiterlijk eind 2029 om te komen tot het definitieve omgevingsplan. Dit geeft ons de ruimte om goed te bekijken hoe straks de ambities op het gebied van welstand en ruimtelijke kwaliteit te borgen in deze instrumenten. Een aparte welstandsnota zal op termijn dus komen te vervallen. Net als de huidige bestemmingsplannen.

Om deze afweging voor een goede omgevingskwaliteit te kunnen maken, voorziet de Omgevingswet in de instelling van een gemeentelijke adviescommissie. De bepalingen over de benoeming en samenstelling van de adviescommissie(s) in de Erfgoedwet en de Woningwet vervallen. Daarvoor in de plaats komen bepalingen over de gemeentelijke adviescommissie in de Omgevingswet. Daarom moet die commissie opnieuw worden ingesteld op grond van de Omgevingswet. Dit is dan feitelijk de opvolger van de bestaande Commissie ruimtelijke kwaliteit.

Wat de reikwijdte van de advisering van de commissie wordt, staat de gemeente vrij. Wettelijk is geregeld dat de commissie ten minste adviseert over rijksmonumenten (zie artikel 17.9 lid 1 Omgevingswet). Hoe breed of smal de commissie kan adviseren is een raadsbevoegdheid; hiervoor wordt een verordening op de gemeentelijke adviescommissie opgesteld. Met deze verordening wordt de context en de reikwijdte van de adviescommissie bepaald.

Keuzes reikwijdte in advisering commissie

Smal	Breed	Integraal
Rijksmonumenten, eventueel aangevuld met gemeentelijke monumenten, uiterlijk van bouwwerken, en advies bij repressief toezicht bestaande bouwwerken.	Aanvullend op smal: Advisering op gebiedsopgaven, stedenbouw, landschap, en ruimtelijke inpassing van ontwikkelingen	Aanvullend op breed: Advisering op ook zowel fysieke als sociale componenten m.b.t. gezondheid en veiligheid

De huidige commissie komt dus met de Omgevingswet bij rechte te vervallen. Het vaststellen van de verordening en het benoemingsbesluit voor de nieuwe commissie dienen dus voor datum inwerkingtreding Omgevingswet (voor nu voorzien op 1 januari 2023) te zijn vastgesteld. Besluitvorming door de gemeenteraad hierover staat voor 15 november 2022 gepland.

Het wijzigen van de huidige welstandsnota is overigens geen verplichting onder de Omgevingswet. Wel is het zinvol om de huidige nota meer aan te laten sluiten bij het gedachtegoed van de Omgevingswet (zie hiervoor paragraaf ‘evaluatie huidige welstandsnota’). Door de overgangswetgeving blijft de huidige welstandsnota het afwegingskader voor de commissie. Zodra het nieuwe welstandsbeleid wordt vastgesteld, kan hierop de verordening worden aangepast en wordt de nieuwe commissie benoemd.

Dorpsstraat 67
6661 EH Elst
Postbus 11
6660 AA Elst
telefoon 14 0481

info@overbetuwe.nl
www.overbetuwe.nl

gemeente Overbetuwe